

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional yang berkelanjutan, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan amanat penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional serta diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas pada kemampuan keuangan daerah. Keuangan menjadi salah satu faktor pendukung pelaksanaan otonomi daerah, di mana sumber pendapatan daerah menurut Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sumber Pendapatan Asli Daerah terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah.

Terkait dengan pemberian otonomi kepada daerah dalam merencanakan, menggali, mengelola dan menggunakan keuangan daerah sesuai dengan kondisi daerah, PAD dapat dipandang sebagai salah satu indikator atau kriteria untuk

¹Philipus M. Hadjon, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*. Rajawali Press. Jakarta. 2005. hlm.11.

mengurangi ketergantungan suatu daerah kepada pusat. PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.²

Salah satu sumber dana untuk mendukung keuangan daerah adalah hasil perusahaan milik daerah. Sebagaimana diketahui bahwa tugas dan peranan BUMD adalah mendorong kegiatan ekonomi daerah, menciptakan kesempatan kerja, menyediakan jasa pelayanan sosial dan memberikan kontribusi bagi PAD. Kalau saja pemerintah daerah mampu mengelola secara profesional tidak tertutup kemungkinan BUMD merupakan sumber pendapatan daerah yang potensial.³

BUMD bertujuan menunjang perkembangan ekonomi, mencapai pemerataan secara horizontal dan vertikal bagi masyarakat, menyediakan persediaan barang yang cukup bagi hajat hidup orang banyak, mampu untuk memupuk keuntungan dan menunjang terselenggaranya rencana pembangunan daerah. Salah satu BUMD yang mengemban amanat dan peran strategis di daerah adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), yang berfungsi melayani kebutuhan hajat hidup orang banyak dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya untuk digunakan kembali dalam membangun sarana dan prasarana yang diperlukan oleh masyarakat.⁴

² Warsito, *Otonomi Daerah, Sebuah Kajian Kritis*. Rineka Cipta. Jakarta. 2000. hlm.12.

³ Sri Maemunah. *Revitalisasi BUMN dan BUMD*. Lentera. Jakarta. 2004. hlm.67.

⁴ *Ibid* . 2004. hlm. 68.

PDAM merupakan perusahaan daerah yang bergerak dalam penyediaan air minum bagi masyarakat yang dalam operasionalnya melekat dua fungsi, yaitu sebagai unsur pelayanan masyarakat dan sebagai salah satu sumber PAD. Keberadaan PDAM dihadapkan pada dua tuntutan, yaitu memenuhi kebutuhan masyarakat dengan berorientasi sosial dan memberikan kontribusi terhadap pembiayaan pembangunan, namun pada kenyataannya PDAM belum optimal dalam memberikan kontribusi terhadap PAD.⁵

Permasalahan yang melatar belakangi penelitian ini adalah belum maksimalnya peran PDAM dalam memberikan kontribusi terhadap PAD tersebut dapat disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu masalah keuangan, kinerja personalia dan pengawasan. Masalah keuangan yang dihadapi oleh perusahaan daerah adalah kekurangan modal untuk investasi, sedangkan masalah penunjang yang cukup berpengaruh terhadap kinerja perusahaan daerah adalah profesionalisme sumber daya manusia yang masih rendah, dan tingkat pengawasan yang masih rendah.⁶ Pada sisi lain ketersediaan pasokan air minum oleh PDAM Way Rilau belum stabil (mengalami peningkatan dan penurunan), sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

Tabel 1. Data Produksi Air Minum pada PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung

No	Tahun	Jumlah Produksi Air (M ³)	Persentase (%)
1	2009	17.484.084	-
2	2010	22.026.168	25.98
3	2011	18.175.252	17.48
4	2012	14.549.966	19.95
5	2013	15.800.879	8.60

Sumber: PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung 2014

⁵ Rayanto, *Manajemen Strategik Badan Usaha Milik Negara*, Penerbit JKAP. Jakarta. 2002. hlm. 16.

⁶ Syamsudin Alhabsji dan Soedjoto, *Kedudukan dan Peranan Perusahaan Daerah dalam Pelaksanaan yang Nyata dan Bertanggungjawab*. Universitas Brawijaya. Jawa Timur. 2001. hlm.7.

PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung mempunyai fungsi pokok pelayanan umum masyarakat dan sebagai salah satu sumber PAD. PDAM Way Rilau dalam menjalankan fungsinya tersebut harus mampu membiayai dirinya sendiri dan harus berusaha mengembangkan tingkat pelayanan kepada masyarakat, artinya setiap usaha yang dijalankan harus dapat menghasilkan keuntungan yang dapat digunakan untuk operasionalisasinya dan selebihnya untuk membiayai kegiatan pembangunan daerah menyangkut aspek kehidupan masyarakat lainnya.

Menurut Pasal 1 Angka (64) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan Retribusi daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas maka dapat dinyatakan bahwa retribusi merupakan pembayaran atas penggunaan barang atau jasa yang disediakan untuk umum oleh pemerintah, maka penarikannya dilakukan umumnya di tempat pemakaian. Retribusi dapat juga ditagihkan kepada badan atau orang pribadi atas dasar pembayaran dengan penggunaan terbatas (dijatahkan) atau pembayaran dengan periode tertentu yang telah disepakati. Permasalahan dan kebijaksanaan pelayanan oleh pemerintah daerah dikatakan pula bahwa persaingan retribusi antara pemerintah daerah tidak akan menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan tarif, yang penting adalah bila ada pemerintah daerah yang berdekatan mengadakan atau menyediakan barang atau jasa yang sama, maka saling tukar informasi menjadi penting untuk mengurangi kerugian, sehingga

pengelolaannya harus dilakukan dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Upaya untuk meningkatkan pelayanan tersebut direalisasikan dengan program kerja di bidang pelayanan dengan mengembangkan pemasaran dan cakupan pelanggan untuk memperluas pelayanan air bersih kepada masyarakat. Dengan makin luasnya masyarakat yang dapat menikmati fasilitas air bersih dari PDAM Way Rilau, diharapkan dapat makin meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Bandar Lampung, karena salah satu indikator sejahteranya masyarakat perkotaan adalah makin mudahnya mereka mendapatkan dan mengakses fasilitas-fasilitas perkotaan/pelayanan publik yang menunjang kehidupan.

Program kerja eksternal ini dilakukan dengan meningkatkan cakupan pelayanan dengan tolok ukur perbandingan antara jumlah penduduk terlayani dengan jumlah penduduk. Dengan meningkatkan kualitas air distribusi dengan teknologi pengolahan sehingga belum mampu mengolah air untuk menjadi air minum serta meningkatkan kontinuitas air, yaitu aliran air yang harus sampai kepada semua pelanggan selama 24 jam. Hal ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan air minum masyarakat Kota Bandar Lampung, sebagaimana disajikan pada tabel berikut:

Tabel 2. Jumlah Penduduk Kota Bandar Lampung yang Menjadi Pelanggan PDAM

Way Rilau

No	Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Pelanggan PDAM (Jiwa)	Persentase (%)
1	2009	861.251	174.618	20.27
2	2010	861.251	220.794	25.10
3	2011	893.286	222.586	24.91
4	2012	910.065	233.844	25.70
5	2013	Proses Audit BPKP	Proses Audit BPKP	Proses Audit BPKP

Sumber: PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung 2014

Berdasarkan data pada tabel di atas maka diketahui bahwa persentase jumlah penduduk Kota Bandar Lampung yang mendapatkan pelayanan air minum dari PDM Way Rilau pada tahun 2009-2012 hanya berkisar antara 20-25% dari seluruh jumlah penduduk. Pada tahun 2009 hanya 20,27% masyarakat yang mampu dilayani oleh PDAM, pada tahun 2010 mengalami kenaikan menjadi 25,10%, pada tahun 2011 menurun menjadi 24,91% dan kembali mengalami kenaikan menjadi 25,70% pada tahun 2012. Data pada tahun 2013 belum dapat disajikan karena masih dalam proses audit dari Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Provinsi Lampung.

Perusahaan juga meningkatkan kualitas PDAM dalam menanggapi dan menyelesaikan pengaduan pelanggan, agar setiap pengaduan dapat dilayani dengan cepat dan tepat. Antara lain perlu dibentuk unit pelayanan gangguan yang bertugas secara khusus menangani, melayani dan menyelesaikan pengaduan pelanggan. PDAM Way Rilau senantiasa melakukan penyempurnaan dalam meningkatkan kualitas, kuantitas dan kontinuitas air bersih kepada pelanggan, serta mempertahankan struktur tarif yang adil, dengan tetap memperhatikan perkembangan perekonomian masyarakat. Melakukan review atas ketentuan/peraturan mengenai sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat/pelanggan maupun karyawan. Dengan adanya ketentuan tersebut, PDAM Way Rilau memiliki alat untuk mencegah terjadinya kebocoran administratif dari penjualan air, baik yang dilakukan pelanggan maupun yang dilakukan karyawan.

Pelayanan PDAM Way Rilau terhadap konsumen diwujudkan dengan meningkatkan cakupan pelayanan sebagai ukuran keberhasilan perusahaan dalam

mengembangkan usaha, meningkatkan kontinuitas dan produktivitas air agar tidak terjadi kemacetan aliran air dan distribusi air dapat berjalan secara normal; meminimalisasi tingkat kehilangan air serta mempercepat proses penyambungan pelanggan baru bagi calon konsumen PDAM Way Rilau. Hal ini selaras dengan fungsi PDAM, yaitu melayani kebutuhan hajat hidup orang banyak dan sekaligus menggali dana masyarakat melalui perolehan keuntungan dari usahanya untuk digunakan kembali dalam membangun sarana dan prasarana yang diperlukan oleh masyarakat⁷

PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung berusaha untuk meningkatkan cakupan jumlah penduduk yang terlayani oleh sambungan air bersih. Jumlah penduduk yang tinggi merupakan potensi dalam mengembangkan perusahaan. Selain itu adanya tingkat kesadaran masyarakat dalam memahami manfaat air bersih dan sehat dalam kehidupan sehari-hari juga menjadi faktor pendukung upaya memperluas cakupan ini. Apabila kesadaran masyarakat baik, dalam artian memahami secara benar akan manfaat air bersih dan sehat, maka upaya memperluas cakupan ini merupakan peluang bagi PDAM, karena semakin baik kesadaran masyarakat akan manfaat air bersih semakin terbuka kesempatan bagi PDAM untuk memperluas pasar/jumlah pelanggan. Upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat ini adalah dengan melakukan sosialisasi dan penyebaran brosur mengenai manfaat air bersih dan sehat bagi kehidupan manusia. Salah satu faktor yang menyebabkan ia memasang saluran PDAM adalah kualitas air sumur yang dangkal sehingga kurang memenuhi syarat air bersih. Dengan kata lain, kualitas air sumur tersebut diketahui dan disadari oleh penduduk yang telah menjadi pelanggan PDAM.

⁷ Rayanto, *Op.Cit*, hlm. 19.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis akan melakukan penelitian dan menuangkannya ke dalam Skripsi yang berjudul: **Pelaksanaan Pelayanan Air Bersih oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Bandar Lampung.**

1.2 Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1.2.1 Permasalahan

Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pelayanan air bersih oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Bandar Lampung?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau dalam pelaksanaan pelayanan air bersih dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Bandar Lampung?

1.2.2 Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup ilmu dalam penelitian ini adalah kajian Hukum Administrasi Negara. Ruang lingkup objek adalah pelaksanaan pelayanan air bersih oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Lokasi penelitian dilaksanakan pada PDAM Way Rilau Bandar Lampung dan waktu penelitian dilaksanakan pada Tahun 2014.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diajukan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan air bersih oleh PDAM Way Rilau dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Bandar Lampung
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh PDAM Way Rilau dalam pelaksanaan pelayanan air bersih dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Bandar Lampung

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini terdiri dari kegunaan teoritis dan praktis sebagai berikut:

a. Kegunaan teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam memberikan kontribusi dalam bidang ilmu hukum administrasi negara, khususnya yang berkaitan dengan kajian mengenai pelaksanaan pelayanan air bersih oleh PDAM Way Rilau dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kota Bandar Lampung

b. Kegunaan praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat berguna;

- (1) Bagi PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung sebagai masukan dalam mengambil langkah-langkah strategis guna meningkatkan PAD Kota Bandar Lampung.
- (2) Bagi masyarakat yang membutuhkan informasi mengenai upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah pada PDAM Way Rilau di masa yang akan datang.